Deutscher Bundestag **Drucksache 16/680**
16. Wahlperiode 15. 02. 2006

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Hans-Christian Ströbele, Irmingard Schewe-Gerigk, Claudia Roth (Augsburg), Josef Philip Winkler, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid)

A. Problem

Die im Grundgesetz festgelegte parlamentarisch-repräsentative Demokratie hat sich in der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Doch auch der Wunsch nach stärkerer Beteiligung wächst in der Bevölkerung. In den letzten Jahren wurden die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Ebene der Bundesländer deutlich ausgebaut. Die Erfahrungen damit waren positiv. Laut Artikel 20 Abs. 2 des Grundgesetzes wird die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Durch neue direkte Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger soll das parlamentarisch-repräsentative System unserer sozialen und rechtsstaatlichen Demokratie nun ergänzt, jedoch nicht ersetzt werden. Zusätzliche Beteiligungsrechte bringen auch mehr Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger bei der Entscheidung wichtiger Sachfragen. Interesse und Engagement für eine verantwortliche Willensbildung werden verstärkt. Dies belebt die Demokratie insgesamt und macht sie für die Menschen auch attraktiver. Neue Beteiligungsrechte müssen sich ebenso wie parlamentarische Initiativen und Entscheidungen an den Grundrechten, den unveränderlichen Grundentscheidungen der Verfassung und den übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausrichten und der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterliegen.

B. Lösung

Das Grundgesetz wird ergänzt bzw. geändert durch die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Bundesebene.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Verfassungslage.

D. Kosten

Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide führen zu Durchführungskosten beim Bund, vor allem aber bei den Ländern und Gemeinden, die der Bund zu erstatten hat. Hierzu gehören u. a. Kosten der Prüfung der Stimmberechtigung, von öffentlichen Bekanntmachungen, Druckkosten, Kosten für die

Versendung von Abstimmungsbenachrichtigungen, Kosten der Feststellung von Abstimmungsergebnissen. Die Höhe der entstehenden Kosten ist vor allem davon abhängig, in welchem Umfang die Bevölkerung die neuen Beteiligungsrechte nutzen wird.

Die bisherigen in- und ausländischen Erfahrungen bei Volksentscheiden zeigen, dass sich die daraus entstehenden „Demokratiekosten“ in einem überschaubaren Rahmen halten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1
Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom … (BGBl. I S. …), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 76 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch den Bundesrat oder durch Volksinitiative eingebracht.“

2. Artikel 77 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Die vom Bundestag beschlossenen Bundesgesetze sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten.“

3. Nach Artikel 78 werden folgende Artikel eingefügt:

   „Artikel 78a

   (1) Durch Volksinitiative können 400 000 Wahlberechtigte beim Bundestag eine mit Gründen versehene Gesetzesvorlage einbringen. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung.

   (2) Finanzwirksame Volksinitiativen sind zulässig. Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz, über Abgabengesetze sowie über eine Wiedereinführung der Todesstrafe.

   Artikel 78b

   (1) Die Vertrauensleute der Volksinitiative können ein Volksbegehren auf Durchführung eines Volksentscheids einleiten, wenn innerhalb von acht Monaten das beantragte Gesetz nicht zustande kommt.

   (2) Hält die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das beantragte Gesetz für verfassungswidrig, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

   (3) Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm fünf vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Monaten zugestimmt haben.

   Artikel 78c

   (1) Ist das Volksbegehren erfolgreich, findet innerhalb von sechs Monaten ein Volksentscheid statt, es sei denn, das begehrte Gesetz ist zuvor zustande gekommen.

   (2) Der Bundestag kann nach Maßgabe des Artikels 77 einen eigenen Gesetzentwurf mit zur Abstimmung stellen.

   (3) Der Bundestag kann auf Antrag der Bundesregierung, des Bundesrates oder aus der Mitte des Bundestages beschließen, dass über ein Gesetz, für das eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich ist, ein Volksentscheid stattfindet. Der Beschluss bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

   (4) Ein Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat, sofern diese Mehrheit mindestens fünfzehn vom Hundert der Wahlberechtigten umfasst.

   (5) Ein das Grundgesetz änderndes Gesetz ist beschlossen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden zugestimmt haben, sofern diese Mehrheit mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten umfasst. Dies gilt nicht in den Fällen des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3.

   (6) Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, kommen zustande, wenn die Zahl der Bundesratsstimmen jener Länder, in denen eine zustimmende Mehrheit in der Abstimmung erreicht wurde, der im Bundesrat erforderlichen Mehrheit entspricht.

   Artikel 78d

   Das Nähere, auch die Information der Wahlberechtigten über Inhalte und Gründe der Gesetzentwürfe, regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

4. Artikel 79 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

   „(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates oder der Zustimmung durch Volksentscheid.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am … (einsetzen: erster Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats) in Kraft.

Berlin, den 15. Februar 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Grundgesetzes hat sich bewährt.

Sie soll jedoch um direkte Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger ergänzt werden. Demokratie ist auf aktive, interessierte und verantwortungsbewusste Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Die Einführung der Möglichkeit von unmittelbarer Bürgerbeteiligung und -entscheidung ist geeignet, neues Engagement und Bereitschaft zu Mitverantwortung zu wecken. Das demokratische Bewusstsein wird dadurch gefestigt und belebt. Das Volk als Träger der Staatsgewalt gewinnt in dem gesetzten Rahmen einen unmittelbaren Einfluss auf deren Ausübung.

Volksinitiative, Volksbegehren sowie Volksentscheid werden in das Grundgesetz eingefügt, um den Bürgerinnen und Bürgern über die Teilnahme an Wahlen hinaus Möglichkeiten unmittelbarer Einflussnahme auf die politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen einzuräumen. Viele Bürgerbewegungen und -initiativen auf kommunaler wie auf Landes- und Bundesebene zeigen den Willen der Bevölkerung, sich aktiv für das Gemeinwesen einzusetzen und an seiner Ausgestaltung mitzuwirken. Dieser Bereitschaft zur Mitwirkung an der Politikgestaltung sollen erweiterte Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Handlungsformen hierfür sind insbesondere die Volksinitiative, das Volksbegehren und der Volksentscheid. Diese Formen direkter Bürgerbeteiligung stellen das parlamentarisch-repräsentative System des Grundgesetzes nicht in Frage, sondern ergänzen es sinnvoll. Das Parlament bleibt für den Regelfall der Ort der politischen Auseinandersetzung, der Entscheidung und des Kompromisses. Das Volk als Träger der Staatsgewalt gewinnt aber einen effektiveren Einfluss auf deren Ausübung, indem es das Parlament dazu veranlassen kann, sich mit bestimmten Themen zu befassen, oder indem es selbst unmittelbare Sachentscheidungen trifft.

Ein Mehr an direkter Bürgerbeteiligung führt auch zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie. Eine Schwächung ist nicht zu erwarten. Die Sorge um die „demokratische Reife“ des Volkes, die bei der Verabschiedung des Grundgesetzes als Grund für die Versagung direkter Demokratie ins Feld geführt worden war, widerstreitet jedenfalls heute nicht mehr direkter Demokratie. Die Bundesrepublik Deutschland kann sich auf ein in mehr als 50 Jahren gewachsenes demokratisches Bewusstsein der Bevölkerung stützen.

Die Erfahrungen in Staaten des – vor allem europäischen – Auslandes, deren Verfassungen Formen direkter Bürgerbeteiligung enthalten, lassen erkennen, dass auch schwierige und komplexe Sachverhalte sachgerecht beurteilt und entschieden werden können. Insofern stellt eine Ergänzung des Grundgesetzes auch einen Schritt zu mehr europäischer Gemeinsamkeit dar. In allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland gibt es die Möglichkeit des Volksentscheids. Das auf Länderebene grundsätzlich bewährte Verfahren sollte auch auf Bundesebene seinen Platz haben.

Das vorgesehene Verfahren der Volksgesetzgebung ist dreistufig ausgestaltet:

Mit der Volksinitiative erhalten die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, den Deutschen Bundestag mit einem bestimmten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf zu befassen.

Stimmt der Gesetzgeber innerhalb von acht Monaten einem solchen Gesetzentwurf nicht zu, findet auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt.

Kommt das Volksbegehren zustande, so ist ein Volksentscheid über den Gesetzentwurf durchzuführen. Bei Zustimmung einer – gegebenenfalls qualifizierten – Mehrheit der Abstimmenden ist der Gesetzentwurf angenommen.

Das vorgesehene Verfahren sichert, dass die Verfassung und insbesondere die Grundrechte nicht verletzt werden. Die vorgezogene Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht beugt der Gefahr verfassungswidriger Volksentscheide vor. Zudem ermöglicht die Dauer des Verfahrens von ca. zwei Jahren vom Start der Volksinitiative bis zum Volksentscheid einen gründlichen Diskussionsprozess. Das Instrument der Konkurrenzvorlage ermöglicht dem Deutschen Bundestag darüber hinaus, eine eigene Regelung mit zur Abstimmung zu stellen, wenn er die vorgeschlagene Regelung mehrheitlich für nicht angemessen hält.

Darüber hinaus wird dem Deutschen Bundestag selbst die Möglichkeit eröffnet, einen Volksentscheid zu solchen Gesetzen einzuleiten, für die eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich ist. Der Volksentscheid kommt in einem solchen Fall zustande, wenn eine Zweidrittelmehrheit im Deutschen Bundestag das entsprechende Gesetz für so bedeutend hält, dass das Volk selbst über dessen Zustandekommen entscheiden soll. Der Vorlagebeschluss bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

B. Die Regelungen im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Grundgesetz)

Zu Nummer 1 (Artikel 76 Abs. 1)

Es wird als Folgeänderung zu Artikel 78a (neu) klargestellt, dass die durch eine Volksinitiative an den Deutschen Bundestag herangetragenen Gesetzentwürfe als Gesetzesvorlagen zu behandeln sind.

Zu Nummer 2 (Artikel 77 Abs. 1)

Artikel 77 regelt das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat im Verfahren der Bundesgesetzgebung und enthält in Absatz 1 bisher den Satz: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.“ Da Bundesgesetze nach Artikel 78c (neu) auch durch Volksentscheid beschlossen werden können, stellt die Neufassung des Artikels 77 Abs. 1 klar, dass dort ausschließlich das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren geregelt ist.

Zu Nummer 3 (Einfügung der Artikel 78a bis 78d)

Zu Artikel 78a

Zu Absatz 1

Bürgerinnen und Bürger, die das Parlament mit einer Gesetzesvorlage befassen wollen, müssen zunächst 400 000 Stimmberechtigte davon überzeugen, die Einbringung der Gesetzesvorlage zu unterstützen. Die Sammlung dieser Unterschriften ist nicht fristgebunden.

Nur ein vollständiger und begründeter Gesetzentwurf kann Gegenstand einer Volksinitiative sein. Bloße Handlungsaufträge oder Zielvorgaben an das Parlament sind ausgeschlossen. Sobald die Volksinitiative eine Gesetzesvorlage in den Deutschen Bundestag eingebracht hat, ist dieser verpflichtet, sich mit ihr zu befassen.

Die Vertrauensleute haben als Vertreter der Volksinitiative das Recht auf Anhörung.

Zu Absatz 2

Grundsätzlich kann sich die Volksgesetzgebung auf alle Regelungsgegenstände beziehen, für die eine Bundeskompetenz besteht. Zunächst wird klargestellt, dass finanzwirksame Gesetzentwürfe zulässig sind. Damit können auch Gesetze, die staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen, durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zustande kommen. Die Volksgesetzgebung wird nicht unter einen allgemeinen Finanzvorbehalt gestellt, da andernfalls weite Regelungsbereiche ausgeschlossen wären.

Die finanziellen Auswirkungen der Volksgesetzgebung bergen keine höhere Gefahr für das Gleichgewicht des Haushalts als die parlamentarische Gesetzgebung. Zudem werden die Rechte des Parlaments durch die Abstimmung über ein finanzwirksames Gesetz nicht entscheidend vermindert: Der Deutsche Bundestag kann während des Verfahrens alternative Regelungen verabschieden oder zur Abstimmung stellen. Dem Parlament bleibt es auch im Grundsatz unbenommen, ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz wieder zu ändern oder aufzuheben.

Das Budgetrecht des Parlaments wird durch das Recht finanzwirksamer Volksgesetzgebung berührt. Artikel 79 Abs. 3 und Artikel 20 stehen dieser Modifizierung des Budgetrechts durch den verfassungsändernden Gesetzgeber aber nicht entgegen. Das Budgetrecht ist Ausdruck des Gewaltenteilungs- und damit des Rechtsstaatsprinzips und auch Ausprägung des Demokratieprinzips. Historisch ist es als parlamentarische Kontrolle der (monarchischen) Exekutive entstanden. Auch verfassungsdogmatisch betrifft es das Verhältnis zwischen (bislang rein parlamentarischer) Legislative und Exekutive. Die Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts zugunsten der Volksgesetzgebung belässt das Budgetrecht aber innerhalb der legislativen Staatsfunktion und ist deshalb dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht verwehrt.

Ausgenommen von der Volksgesetzgebung ist aber das Haushaltsgesetz selbst. Dieses ist für die Volksgesetzgebung ungeeignet, da es in einem festen zeitlichen Rahmen verabschiedet werden muss. Auch eignet sich die auf ein konkretes Vorhaben zugeschnittene Volksgesetzgebung nicht zum Instrument der globalen Steuerung durch das Haushaltsgesetz, welches dem Parlament vorbehalten bleibt.

Auch Abgabengesetze bleiben wie schon in Artikel 73 Abs. 4 der Weimarer Reichsverfassung von der Volksgesetzgebung ausgenommen, da sie gerade dem Zweck der staatlichen Mittelbeschaffung dienen und ihre Änderung deshalb dem Parlament vorbehalten bleiben soll. Gemeint sind hier Abgaben i. S. d. Finanzverfassungsartikel, d. h. Steuern, Zölle und Finanzmonopole.

Ausgeschlossen von der Volksgesetzgebung ist auch die Aufhebung oder Änderung des Artikels 102. Es ist umstritten, ob eine Wiedereinführung der Todesstrafe überhaupt verfassungsrechtlich möglich ist. Nach überwiegender Auffassung wäre eine Wiedereinführung der Todesstrafe mit den tragenden Verfassungsprinzipien nach Artikel 79 Abs. 3 unvereinbar und damit verfassungswidrig. Mit dem Ausschluss von der Volksgesetzgebung soll dieser Streit nicht entschieden werden, schon gar nicht im Sinne einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Wiedereinführung. Im Hinblick auf die erst im Stadium des Volksbegehrens vorgesehene verfassungsgerichtliche Überprüfungsmöglichkeit eines volksinitiierten Gesetzentwurfs stellt die Regelung aber klar, dass schon eine entsprechende Volksinitiative nicht statthaft ist.

Zu Artikel 78b

Zu Absatz 1

Eine durch Volksinitiative ausgelöste Debatte kann zu einem vom Parlament beschlossenen Gesetz führen, welches das Anliegen der Initiative aufgreift. Wenn das von der Initiative beantragte Gesetz nicht innerhalb von acht Monaten zustande kommt, wobei der Bundesrat gemäß den Artikeln 77, 78 zu beteiligen ist, so können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens einleiten.

Zu Absatz 2

Nach Einleitung des Volksbegehrens kann der Gesetzentwurf der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterzogen werden. Antragsberechtigt sind die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages. Diese vorgezogene Normenkontrolle ermöglicht, dass grundgesetzwidrige Entwürfe schon vor Abschluss des aufwändigen Volksbegehrens bzw. vor Durchführung des Volksentscheids gestoppt werden können. Dies gilt sowohl für die Voraussetzung der Bundeszuständigkeit als auch für sämtliche materiellen verfassungsrechtlichen Grenzen. So kann ein Gesetzentwurf, der gegen Grundrechte verstößt, bereits in diesem Stadium scheitern.

Zweck der antizipierten Normenkontrolle ist es auch, den weiteren Verfahrensgang von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zu entlasten und der Enttäuschung vorzubeugen, die bei der Verwerfung eines volksbegehrten oder -beschlossenen Gesetzes zu einem späteren Zeitpunkt entstünde.

Zu Absatz 3

Der eigentliche Test für die Relevanz des Gesetzentwurfs und seine Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern ist das Erreichen der für das Volksbegehren erforderlichen Unterstützung. Fünf Prozent der Stimmberechtigten, d. h. rund drei Millionen Bürgerinnen und Bürger müssen das Anliegen der Initiatoren für so wichtig halten, dass sie innerhalb von sechs Monaten eine Volksabstimmung begehren.

Zu Artikel 78c

Zu Absatz 1

Nach Zustandekommen des Volksbegehrens kann das Parlament das begehrte Gesetz innerhalb von sechs Monaten verabschieden und damit das Verfahren beenden.

Der Zeitraum von sechs Monaten reicht, um Abstimmungen während ungünstiger Zeiten zu vermeiden und ggf. mehrere Abstimmungen zusammenzufassen oder mit einem Wahltermin zu verbinden. Zudem ist diese Zeit eine weitere Informations- und Werbephase für Befürworter wie Gegner des Gesetzentwurfs.

Wenn das Parlament den Gesetzentwurf nicht verabschiedet, findet – ohne weiteren Antrag – ein Volksentscheid statt.

Zu Absatz 2

Die Verzahnung von parlamentarischer und direktdemokratischer Gesetzgebung wird in der Phase des Volksentscheids dadurch erreicht, dass der Deutsche Bundestag einen eigenen Gesetzentwurf zum gleichen Gegenstand zur gleichzeitigen Abstimmung stellen kann. An diesem wirkt der Bundesrat entsprechend Artikel 77 mit. Dieses Verfahren ist geeignet, die Diskussion um die beste Lösung und die Kompromissfindung zu fördern.

Zu Absatz 3

Bei Gesetzen, für die eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich ist, kann der Deutsche Bundestag beschließen, dass ein Volksentscheid stattfindet. Zu diesen Gesetzen gehören solche, die den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändern oder ergänzen. Aber auch Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, durch die im Zusammenhang mit der Europäischen Union Hoheitsrechte übertragen werden oder das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, fallen unter die Gesetze, für die eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich ist. Der Vorlagebeschluss bedarf einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit stellt sicher, dass nur bei Gesetzen, die nach breiter parlamentarischer Überzeugung eine wichtige politische Weichenstellung darstellen und außerdem die direkte Zustimmung und Unterstützung der Bevölkerung haben sollten, ein Volksentscheid möglich ist.

Zu Absatz 4

Ein einfaches Gesetz kommt durch Volksentscheid zustande, wenn sich die Mehrheit der Abstimmenden dafür ausspricht. Das zusätzliche Erfordernis, dass diese Mehrheit mindestens fünfzehn Prozent der Wahlberechtigten umfassen muss, verhindert, dass sich partikulare Sonderinteressen einer kleinen Minderheit durchsetzen können. Gewährleistet wird zugleich, dass das Abstimmungsergebnis nicht durch Hinweis auf eine zu geringe Abstimmungsbeteiligung in Frage gestellt werden kann. Anliegen von bundesweiter Bedeutung und allgemeinem politischem Interesse haben jedoch gute Chancen, das Zustimmungsquorum zu erreichen. Im Gegensatz zu einem alternativ denkbaren Beteiligungsquorum gewährleistet ein Zustimmungsquorum, dass jede Stimme im Ergebnis nur die gleichartigen Stimmen verstärkt. Bei einem Beteiligungsquorum können die in der Minderheit gebliebenen Stimmen der Mehrheit zugute kommen, indem sie der Abstimmung über die Mindestbeteiligungshürde helfen. Die Minderheit hätte daher in einem solchen Falle ihrem Anliegen mehr gedient, wenn sie den Urnengang verweigert hätte. Das wäre keine Einladung zur Demokratie.

Zu Absatz 5

Für Verfassungsänderungen gelten höhere Quoren. Diese Regelung entspricht der erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung im parlamentarischen Verfahren. Die Verfassung als Grundlage der Rechtsordnung und des politischen Prozesses soll nur dann durch Volksentscheid geändert werden können, wenn ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht. Deshalb benötigt eine Verfassungsänderung eine Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden, die mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten umfasst. Durch diese Voraussetzungen ist die Verfassung vor nicht hinreichend durchdachten Änderungen geschützt.

Nach Satz 2 gelten diese erhöhten Anforderungen nicht für Volksentscheide im Zusammenhang mit der Änderung von vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und für vergleichbare Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert wird oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Für diese Volksentscheide, die nur auf Vorlagebeschluss des Deutschen Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates und jeweils erforderlicher Zweidrittelmehrheit durchgeführt werden können, gelten die Regelungen des Absatzes 4. Für den Gesetzesbeschluss ist die Mehrheit der Abstimmenden erforderlich, sofern diese Mehrheit mindestens fünfzehn Prozent der Wahlberechtigten umfasst.

Zu Absatz 6

Diese Regelung trägt dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland Rechnung. Vorbild für die Länderbeteiligung beim Volksentscheid ist das bewährte Modell des schweizerischen „Volks- und Ständemehr“ (Artikel 142 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Bei Verfassungsänderungen und bei Gesetzen, die im parlamentarischen Verfahren der Zustimmung des Bundesrates bedürften (zustimmungspflichtige Gesetze) werden die Stimmen doppelt gezählt: Das Ergebnis in einem Land gilt als die Abgabe seiner Bundesratsstimmen. Demnach muss bei zustimmungspflichtigen Gesetzen die Mehrheit der Abstimmenden in so vielen Ländern dem Gesetzentwurf zustimmen, dass deren Stimmen einer Mehrheit im Bundesrat entsprechen. Bei Verfassungsänderungen ist die Mehrheit in so vielen Ländern erforderlich, dass deren Stimmen einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat entsprechen.

Diese Regelung fügt den Volksentscheid in das föderale System der Bundesrepublik Deutschland ein. Die Gewichtung der Bundesländer im Bundesrat bei der parlamentarischen Gesetzgebung setzt sich im Abstimmungsverfahren des Volksentscheids fort.

Die erforderliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (Artikel 79 Abs. 3) ist hierdurch sichergestellt. Denn Artikel 79 Abs. 3 erklärt nur die grundsätzliche Mitwirkung für unantastbar und garantiert weder den bisherigen Umfang noch das bestehende Verfahren der ausschließlichen Mitwirkung durch den Bundesrat.

Da beim Volksentscheid die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar und nicht vermittelt durch Repräsentativorgane entscheiden, kann die Mitwirkung der Länder ebenfalls nur unmittelbar erfolgen. Die Berücksichtigung der Abstimmungsergebnisse in den einzelnen Bundesländern realisiert somit deren erforderliche Mitwirkung.

Zu Artikel 78d

Die Einzelheiten des Verfahrens der Volksgesetzgebung sind in einem besonderen Bundesgesetz zu regeln, das wegen der Möglichkeit von Volksentscheiden auch in der Zustimmung des Bundesrates obliegenden Bereichen selbst dessen Zustimmung bedarf. Neben Verfahrensfragen und Einzelheiten der Rechtsstellung der Initiativen und ihrer Vertrauensleute werden in diesem Gesetz auch Regelungen zur Information der Abstimmenden über Inhalte und Gründe der Gesetzentwürfe sowie Regelungen zur Kostenerstattung getroffen werden müssen.

Zu Nummer 4 (Artikel 79 Abs. 2)

Es wird klargestellt, dass die Verfassung auch durch Volksentscheid geändert werden kann.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt gemäß Artikel 82 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes das Inkrafttreten des Gesetzes.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333